

Außenpolitik und internationale Wirtschaftsbeziehungen seit Beginn des 21. Jahrhunderts

Peter Birle

Einleitung

Der folgende Aufsatz bietet einen Überblick zu den Grundlinien der peruanischen Außen- und Außenwirtschaftspolitik seit Beginn des 21. Jahrhunderts. Im Zentrum stehen dabei die Entwicklungen unter den Regierungen von Alejandro Toledo (2001-2006), Alan García (2006-2011) und Ollanta Humala (2011-2016), berücksichtigt werden aber auch die grundlegenden Weichenstellungen für eine Neuorientierung der Außen- und Außenwirtschaftspolitik während der Regierungszeit von Präsident Alberto Fujimori (1990-2000). Im ersten Abschnitt erfolgt ein kurzer Blick auf die rechtlichen Rahmenbedingungen sowie auf zentrale Entwicklungen der peruanischen Außenpolitik seit den 1960er Jahren. Im zweiten Abschnitt wird die makroökonomische und handelspolitische Neuorientierung im Sinne einer Öffnung gegenüber dem Weltmarkt analysiert, die heute ein zentrales Merkmal der internationalen Einbindung des Landes darstellt. Im dritten Abschnitt geht es um die Beziehungen mit den Nachbarländern sowie um die Haltung Perus gegenüber den regionalen Kooperations- und Integrationsprozessen in Lateinamerika. Die Beziehungen mit den extraregionalen Partnern USA, pazifisches Asien und Europäische Union können im Rahmen dieses Überblicksaufsatzes nur kurz gestreift werden. Dies geschieht im vierten Abschnitt. Am Ende des Beitrages werden einige Schlussfolgerungen präsentiert, wobei es auch um die Frage geht, inwiefern Präsident Ollanta Humala die in seinem Wahlprogramm angekündigte "Große Transformation" der internationalen Beziehungen des Landes umsetzen konnte.

1. Rechtliche Rahmenbedingungen und zentrale Entwicklungen seit den 1960er Jahren

Wie in den meisten Präsidialsystemen spielt auch in Peru der Staatspräsident eine zentrale außenpolitische Rolle. Laut Art. 118, 11 der Verfassung von 1993 obliegt ihm die Zuständigkeit für die Leitung der Außenpolitik und der internationalen Beziehungen des Landes. Gleiches gilt für den Abschluss und die Ratifizierung von internationalen Verträgen. Das Außenministerium und der diplomatische Dienst unterstützen den Präsidenten bei der Ausführung der Außenpolitik, aber den Kurs gibt der Chef der Exekutive vor. Präsident Ollanta Humala sah sich 2013 dazu veranlasst, dem Kongress genau dies angesichts anhaltender Kritik an seiner Außenministerin Eda Rivas wegen einer Reise des Präsidenten nach Frankreich vor Augen zu halten: „Es ist daran zu erinnern, dass die Außenpolitik laut Verfassung vom Präsidenten der Republik angeleitet wird. Ihm allein steht es zu darüber zu entscheiden, welche Reisen durchgeführt werden und mit welchen Amtsträgern er sich trifft.“¹ In einigen Bereichen ist der Präsident allerdings auf eine Zusammenarbeit mit dem Parlament angewiesen. Verträge, welche die Menschenrechte, die Souveränität, das Eigentum und die Integrität des Staates, die nationale Verteidigung sowie die finanziellen Verpflichtungen des Staates betreffen, müssen laut Art. 56 zunächst vom Kongress beschlossen werden, bevor der Präsident sie ratifizieren kann. Dies gilt auch für Verträge, durch die Zölle geschaffen, modifiziert oder abgeschafft werden. Alle anderen internationalen Abkommen kann der Präsident ohne Zustimmung des Kongresses abschließen oder aufkündigen, laut Art. 57 ist er dem Parlament gegenüber allerdings rechenschaftspflichtig (Maúrtua de Romaña 1995).

Wie viele andere lateinamerikanische Länder durchlief auch Peru in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts eine autoritäre Phase. Die linksgerichteten Militärregierungen unter den Generälen Juan Velasco Alvarado (1968-1975) und Francisco Morales Bermúdez (1975-1980) strebten in der Außenpolitik eine autonomere nationale Entwicklung, mehr Unabhängigkeit gegenüber den USA und eine Diversifizierung der Handelsbeziehungen an. Sie unterstützten die regionalen Integrationsprozesse in Lateinamerika und Peru wurde – unter anderem durch das Engagement

¹ <<http://peru21.pe/politica/ollanta-humala-politica-exterior-depende-mi-despacho-2154067>> (10.06.2016).

im Rahmen der Bewegung der Blockfreien – zu einem aktiven Dritte-Welt-Akteur. Letztlich blieb ihre Politik jedoch erfolglos. Nachdem der linksreformistische Kurs bereits in den letzten Jahren der Präsidentschaft von General Morales Bermúdez schrittweise rückgängig gemacht worden war, mussten sich die Militärs 1980 in die Kasernen zurückziehen (Berríos 2003: 208-210).

Unter der Präsidentschaft von Fernando Belaúnde Terry (1980-1985) kehrte Peru zur Demokratie zurück. Mit Alan García (1985-1990) kam dann erneut ein Präsident an die Macht, dessen Außenpolitik auf den Grundprinzipien Antiimperialismus, Blockfreiheit und Förderung der lateinamerikanischen Einheit basierte. García verteidigte die in Nicaragua regierenden Sandinisten gegenüber den USA, er nahm die 1980 abgebrochenen diplomatischen Beziehungen mit Kuba wieder auf und bemühte sich um eine Stärkung der lateinamerikanischen Regionalorganisationen. In der internationalen Schuldenkrise plädierte er – letztlich ohne Erfolg – für ein gemeinsames Vorgehen der Schuldnerländer gegenüber den Gläubigern und begab sich damit auf Konfliktkurs mit den USA und den internationalen Finanzorganisationen. Als García 1990 die Regierungsgeschäfte an Alberto Fujimori übergab, war Peru im internationalen Finanz- und Wirtschaftssystem isoliert und lag wirtschaftlich am Boden (Berríos 2003: 210-213; St John 2011).

2. Die Öffnung gegenüber dem Weltmarkt

Wie die meisten lateinamerikanischen Länder folgte Peru in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts im Wesentlichen zwei unterschiedlichen Entwicklungsmodellen. Bis Anfang der 1960er Jahre dominierte das Modell einer zum Weltmarkt geöffneten Volkswirtschaft. Die internationale Einbindung des Landes im Rahmen dieser Strategie basierte auf relativ niedrigen Zöllen und auf der Präsenz ausländischer Unternehmen in vielen Bereichen der nationalen Wirtschaft. Seit Anfang der 1960er Jahre erfolgte, nicht zuletzt aufgrund der Empfehlungen der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Lateinamerika (CEPAL), der Wandel hin zum Modell der Importsubstituierenden Industrialisierung (ISI). Dieses Modell implizierte nicht nur eine veränderte Zollpolitik, sondern auch eine stärkere Rolle des Staates in der Wirtschaft, beispielsweise durch staatliche Investitionen, durch eigene unternehmerische Aktivitäten der öffentlichen

Hand sowie durch eine aktive Industriepolitik. Die Rolle ausländischer Investoren wurde beschränkt und die Entwicklung des einheimischen Marktes sollte durch hohe Zollmauern gefördert werden. Der 1960 ganz im Sinne der ISI-Strategie von Peru, Bolivien, Chile, Kolumbien und Ecuador gegründete Andenpakt sollte die subregionale Integration fördern und setzte ausländischen Investoren 1970 mit seiner berühmt-berüchtigten *Decisión 24* enge Grenzen (García 2012: 425-430).

Während das ISI-Modell in der Anfangszeit zu positiven Ergebnissen führte, geriet die peruanische Wirtschaft seit den 1980er Jahren immer stärker in die Krise. 1990 entschied sich die Regierung Fujimori zu einem radikalen entwicklungsstrategischen Wandel, der sowohl den Binnenmarkt als auch die internationale Einbindung des Landes betraf. Die Märkte für Waren und Dienstleistungen wurden dereguliert, Preiskontrollen, Monopole staatlicher Unternehmen und Wechselkurskontrollen wurden abgeschafft und die Haltung gegenüber dem ausländischen Kapital änderte sich grundlegend. Grundsätzlich ging es jetzt nicht mehr darum, den heimischen Markt vor internationaler Konkurrenz zu schützen, sondern dessen Entwicklung durch eine aktive Einbindung in die zunehmend globalisierte Weltwirtschaft zu fördern. Die Einfuhrzölle sanken von durchschnittlich 70 % zu Beginn des Jahres 1990 innerhalb kurzer Zeit auf durchschnittlich 16 %. 2011 lag der durchschnittliche nominale Zollsatz nur noch bei 3,2 %, der effektive Zollsatz bei 1,3 %. Die Hürden für ausländische Direktinvestitionen wurden beseitigt und zahlreiche staatliche Unternehmen wurden unter Beteiligung internationaler Investoren privatisiert (García 2012: 430-441).

Die unter Präsident Fujimori realisierten Liberalisierungsmaßnahmen erfolgten unilateral und ohne Gegenleistungen der internationalen Partner. In einigen Bereichen, beispielsweise im Seehandel und im Luftverkehr, führten sie zu einer existenziellen Bedrohung nationaler Unternehmen. Erst unter Präsident Toledo schlug Peru ab 2001 eine handelspolitische Strategie ein, die – unter Beibehaltung der makroökonomischen Grundausrichtung – stärker auf Gegenseitigkeit und auf die Aushandlung von wechselseitig bindenden Handelsverträgen setzte. Priorität erhielt in diesem Zusammenhang der Zugang zu ausländischen Märkten mittels präferenzieller Handelsabkommen. Die neue Strategie fand ihren Niederschlag zudem in einer mehrstufigen Zollstruktur, die durch niedrige Einfuhrzölle für Kapitalgüter Anreize für die einheimische Produktion schaffen und die

internationale Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Industrie verbessern sollte (González Vigil 2012: 234-237).

Peru ist Mitglied der Welthandelsorganisation und der Andengemeinschaft. Mit dem Mercosur und seinen Mitgliedsländern besteht seit 2005 ein Abkommen über wirtschaftliche Zusammenarbeit. Darüber hinaus wurden seit 2001 zahlreiche Handels- und Freihandelsabkommen mit lateinamerikanischen und außerregionalen Partnern abgeschlossen. Mitte 2016 bestanden Abkommen mit Kuba (in Kraft seit 2001), Chile, Kanada, Singapur, den USA (2009), China (2010), Korea, Thailand (2011), mit der EFTA (*European Free Trade Association*) (2012), Japan, Mexiko, Panama (2012), der Europäischen Union (2013), Costa Rica und Venezuela (2013). Weitere Verträge mit Guatemala (2011), Honduras (2015) und Brasilien (2016) waren bereits unterzeichnet, aber noch nicht in Kraft getreten. Dies galt auch für das Anfang 2016 unterzeichnete Trans-Pazifische Partnerschaftsabkommen TPP (*Trans-Pacific Partnership*) zwischen Peru, Mexiko, Chile, den USA, Kanada, Japan, Singapur, Malaysia, Vietnam, Brunei, Australien und Neuseeland. Freihandelsverhandlungen liefen außerdem mit El Salvador und der Türkei.² Mit diesem breiten Netz an Handelsverträgen gehört Peru neben Chile und Mexiko zu denjenigen lateinamerikanischen Ländern, deren Außenhandel sich am stärksten innerhalb vertraglich abgesicherter Rahmenbedingungen abspielt.

Große Bedeutung räumte Peru auch dem im Jahr 2000 von den südamerikanischen Präsidenten vereinbarten Programm zur Erneuerung der regionalen Infrastruktur (IIRSA, *Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana*) ein, da man sich von den in diesem Rahmen vereinbarten Projekten zum Aus- und Aufbau von Straßen, Häfen, Kanälen und Flüssen in Südamerika einen besseren Zugang zu den Märkten der Nachbarländer und insgesamt eine Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit versprach (García 2012: 439). Auch das 2011 zwischen Chile, Kolumbien, Mexiko und Peru unterzeichnete Abkommen über die Gründung einer Pazifikallianz war Ausdruck der peruanischen Bemühungen um eine aktive Beteiligung an den globalen Wirtschaftsbeziehungen (s.u.).

Die neue Strategie der internationalen Einbindung wurde durch eine Modifikation der institutionellen Rahmenbedingungen verfestigt. Bis 2002 lag die Zuständigkeit für internationale Handelsthemen in den

2 Eine Übersicht findet sich auf <www.acuerdoscomerciales.gob.pe> (10.06.2016).

Händen eines zum Ministerium für Industrie, Tourismus, Integration und internationale Handelsverhandlungen gehörenden Vizeministeriums. Mit der 2002 erfolgten Einrichtung eines eigenen Ministeriums für Außenhandel und Tourismus (MINCETUR, *Ministerio de Comercio Exterior y Turismo*) wurden die Entscheidungsprozesse verlagert. Das MINCETUR ist für die Regulierung des Außenhandels, die Exportförderung und die Aushandlung von internationalen Handelsverträgen in Koordination mit dem Außen-, dem Wirtschafts- und dem Finanzministerium zuständig. Die Etablierung des neuen Ministeriums führte zu einer Professionalisierung der Handelspolitik und zu merklichen Fortschritten bei der Realisierung von internationalen Handelsverhandlungen. Das MINCETUR befindet sich auch gegenüber dem Außenministerium in einer starken Position. Kritiker haben in diesem Zusammenhang davon gesprochen, dass Peru eigentlich keine Außenpolitik mehr betreibe, sondern nur noch Außenhandelspolitik (Toche 2013: 198). Wie die erfolgreichen Bemühungen des Landes um eine Neugestaltung seiner bilateralen Beziehungen mit den Nachbarländern zeigen (s.u.), ist diese Aussage sicherlich übertrieben. Richtig ist jedoch, dass die liberale Außenhandelspolitik zu einem zentralen Element der internationalen Einbindung des Landes geworden ist, die in den vergangenen Jahren wiederholt zu Konflikten zwischen dem handelsliberalen MINCETUR und dem stärker an politischen Gestaltungsfragen interessierten Außenministerium führte.

3. Nachbarschaftsbeziehungen und regionale Zusammenarbeit

Peru grenzt im Norden an Ecuador und Kolumbien, im Osten an Brasilien, im Südosten an Bolivien, im Süden an Chile und im Westen an den Pazifik. Die Beziehungen mit den Nachbarländern waren über weite Phasen der Geschichte schwierig und distanziert. Insbesondere der Grenzkonflikt mit Ecuador sowie das seit dem Pazifikkrieg (1879-83) komplizierte Verhältnis mit Chile belasteten die Außenpolitik des Landes. Die bilateralen Beziehungen mit Brasilien, Kolumbien und Bolivien waren weniger konfliktbeladen, zeichneten sich jedoch lange Zeit durch ein geringes Interesse der Länder aneinander aus. Diese Situation änderte sich seit den 1990er Jahren grundlegend.

3.1 Die Beziehungen mit Ecuador

Zwischen Peru und Ecuador bestanden seit dem Ende der Kolonialzeit im ersten Drittel des 19. Jahrhunderts verschiedene Territorialkonflikte entlang der mehr als 1.500 km langen gemeinsamen Grenze. Seit 1910 standen sich beide Länder immer wieder bewaffnet gegenüber, bis es 1941 zu einer größeren militärischen Auseinandersetzung kam. Trotz eines 1942 unterzeichneten Friedensprotokolls wiederholten sich auch in den folgenden Jahrzehnten immer wieder militärische Konflikte. Im Januar 1995 kam es zu einer kriegesischen Auseinandersetzung (*Guerra del Cenepa*), die mehr als 500 Tote und enorme materielle Schäden für beide Länder zur Folge hatte. Ein letzter Zwischenfall fand im Juli 1998 statt. Noch im selben Jahr gelang mit dem Friedensabkommen von Brasilia (*Acta de Brasilia*), unterstützt durch die Garantiemächte Argentinien, Chile, Brasilien und USA, eine Beilegung des bilateralen Konfliktes. Beide Staaten einigten sich auf einen definitiven Verlauf der gemeinsamen Grenze, auf vertrauensbildende Maßnahmen, ein Handelsabkommen, ein Abkommen zur Integration der Grenzterritorien und eine Reihe weiterer Nachbarschaftsverträge.

Vielfältige Ursachen waren dafür verantwortlich, dass 1998 ein Friedensprozess in Gang gesetzt werden konnte, den wenige Jahre zuvor kaum jemand für möglich gehalten hätte. Dazu gehörte nicht nur der politische Wille auf Seiten der Staatspräsidenten und großer Mehrheiten der Parlamente. Für beide Länder bestand die dringende Notwendigkeit, einen seit langer Zeit andauernden Konflikt zu beenden, der in vielerlei Hinsicht enorme Kosten verursachte. Es bestand die Bereitschaft, kein kontroverses Thema von vornherein auszuklammern und unterschiedliche Mechanismen der friedlichen Konfliktlösung einzusetzen. Schon früh einigte man sich zudem darauf, dass sich die Verhandlungen nicht auf das Grenzthema beschränken dürften, sondern durch eine sehr viel breitere und positive Agenda begleitet werden müssten, um dafür zu sorgen, dass eventuelle negative Auswirkungen eines Friedensabkommens für eine Seite durch positive Entwicklungen in anderen Bereichen ausgeglichen werden könnten (Novak/Namihäs 2010: 9-20).

**Tabelle 1: Die Entwicklung des peruanischen Außenhandels 2010-2015
(in Mio. US-Dollar)**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Anteil 2010 (%)	Anteil 2015 (%)
Weltweit: Exporte	35.806	46.319	46.359	42.567	38.641	33.246		
Importe	29.972	37.904	42.169	43.327	42.184	38.066		
Saldo	5.834	8.415	4.190	-761	-3.542	-4.821		
USA: Exporte	6.087	6.025	6.329	7.772	6.172	4.965	17,0	14,9
Importe	5.813	7.377	7.918	8.788	8.783	7.832	19,4	20,6
Saldo	274	-1.352	-1.589	-1.016	-2.611	-2.867		
Kanada: Exporte	3.329	4.232	3.448	2.742	2.566	2.306	9,3	6,9
Importe	540	586	588	616	853	753	1,8	2,0
Saldo	2.789	3.646	2.860	2.126	1.713	1.553		
China: Exporte	5.436	6.956	7.841	7.354	7.043	7.333	15,2	22,1
Importe	5.140	6.365	7.814	8.413	8.918	8.661	17,2	22,8
Saldo	296	591	27	-1.059	-1.875	-1.328		
Japan: Exporte	1.792	2.175	2.571	2.226	1.584	1.119	5,0	3,4
Importe	1.371	1.316	1.502	1.439	1.106	1.074	4,6	2,8
Saldo	421	859	1.069	787	478	45		
Süd- korea: Exporte	896	1.696	1.546	1.561	1.210	1.078	2,5	3,2
Importe	1.042	1.498	1.649	1.590	1.382	1.287	3,5	3,4
Saldo	-146	198	-103	-29	-172	-209		
Brasilien: Exporte	950	1.263	1.405	1.757	1.595	1.072	2,7	3,2
Importe	2.183	2.440	2.579	2.325	1.994	1.932	7,3	5,1
Saldo	-1.233	-1.177	-1.174	-568	-399	-860		

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Anteil 2010 (%)	Anteil 2015 (%)
Mexiko: Exporte	287	453	417	511	737	545	0,8	1,6
Importe	1.127	1.388	1.675	1.818	1.925	1.724	3,8	4,5
Saldo	-840	-935	-1.258	-1.307	-1.188	-1.179		
Chile: Exporte	1.373	1.947	2.030	1.685	1.544	1.069	3,8	3,2
Importe	1.050	1.343	1.244	1.327	1.279	1.210	3,5	3,2
Saldo	323	604	786	358	265	-141		
Kolum- bien: Exporte	798	1.045	921	855	1.230	871	2,2	2,6
Importe	1.327	1.468	1.563	1.467	1.244	1.292	4,4	3,4
Saldo	-529	-423	-642	-612	-14	-421		
Ecuador: Exporte	816	838	929	967	865	703	2,3	2,1
Importe	1.423	1.878	2.012	1.930	1.774	991	4,7	2,6
Saldo	-607	-1.040	-1.083	-963	-909	-288		
Schweiz: Exporte	3.845	5.937	5.074	3.027	2.662	2.694	10,7	8,1
Importe	118	151	154	158	201	157	0,4	0,4
Saldo	3.727	5.786	4.920	2.869	2.461	2.537		
Deutsch- land: Exporte	1.521	1.916	1.866	1.169	1.229	910	4,2	2,7
Importe	892	1.127	1.366	1.387	1.478	1.110	3,0	2,9
Saldo	629	789	500	-218	-249	-200		
Spanien: Exporte	1.195	1.703	1.860	1.593	1.364	1.089	3,3	3,3
Importe	404	563	799	879	762	705	1,3	1,9
Saldo	791	1.140	1.061	714	602	384		

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf der Grundlage von Berichten des MINCETUR zu den bilateralen Handelsbeziehungen mit den aufgeführten Ländern (Stand: Dezember 2015).

Nachdem durch den Friedensschluss eine nicht weiter hinterfragte Grenzziehung gelungen war, konnte auch einer Instrumentalisierung des Grenzthemas durch nationalistische Rhetorik in beiden Ländern der Boden entzogen werden. Zudem wurde der Friedensprozess durch Instanzen der bilateralen politischen, wirtschaftlichen und militärischen Zusammenarbeit institutionalisiert. Seit 2007 gibt es regelmäßige Treffen der Staatspräsidenten und gemeinsame Sitzungen der Kabinette beider Länder. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit wurde durch eine Reihe von Nachbarschaftskommissionen und technischen Kommissionen und durch die Schaffung eines gemeinsamen Entwicklungsfonds verstärkt (Trazegnies 2012).

Trotz unterschiedlicher Entwicklungsstrategien (Ecuador folgt einem sehr viel staatszentrierteren und weniger liberalen Entwicklungsmodell als Peru) führte die Institutionalisierung des Friedensprozesses auch zu einer deutlichen Zunahme der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen. Innerhalb des ersten Jahrzehnts nach dem Friedensschluss verzehnfachten sich die peruanischen Exporte nach Ecuador, ähnlich positiv entwickelten sich auch die Importe aus dem Nachbarland. Die Anzahl der am bilateralen Handel beteiligten Unternehmen nahm stark zu. Auch wenn der bilaterale Handel sich im Verhältnis zum gesamten Außenhandel Perus nach wie vor im einstelligen Bereich bewegt (siehe Tabelle 1), so hat sich Ecuador doch zu einem wichtigen Markt für peruanische Waren entwickelt, denn ca. 2/3 der Exporte entfallen auf nichttraditionelle Produkte (Novak/Namihas 2010: 30-33).

3.2 Die Beziehungen mit Chile

Die bilateralen Beziehungen zwischen Peru und Chile werden bis zum heutigen Tag durch einen Krieg beeinflusst, der in den Jahren 1879-1883 stattfand und in dem sich Chile einerseits und eine peruanisch-bolivianische Allianz andererseits gegenüberstanden. Chile ging siegreich aus dem *Guerra del Pacífico* (Pazifikkrieg) hervor und konnte sein Territorium nach Norden erheblich ausweiten, während Bolivien seinen Zugang zum Pazifik verlor und Peru einen Teil seiner südlichen Provinzen an Chile abtreten musste. Der Konflikt wurde zwar durch die Verträge von Ancón (1883) und Lima (1929) formal beigelegt, einige Streitfragen konnten jedoch nicht gelöst werden. Zudem blieb die Auseinandersetzung tief im historischen Gedächtnis der beteiligten Länder verankert und die Kriegsgräuel

der Vergangenheit nähren bis heute wechselseitige Vorurteile (Mäckelmann/Lingenthal 2012).

Nach dem erfolgreichen Friedensschluss mit Ecuador gelang es der Regierung Fujimori 1999, auch mit Chile die offenen Fragen aus dem Vertrag von Lima zu regeln und damit eine definitive Landgrenze zwischen beiden Ländern festzulegen. Offen blieb jedoch die Frage der Seegrenze, die jeweils unterschiedlich interpretiert wurde. Während Chile auf der Beibehaltung des Status Quo beharrte, verlangte Peru eine Ausdehnung seines Souveränitätsbereichs. Da Chile sich nicht auf Verhandlungen einließ, reichte Peru 2008 eine Klage vor dem Internationalen Gerichtshof in Den Haag ein. Das Anfang 2014 ergangene Urteil wurde von internationalen Beobachtern als salomonisch erachtet, da es einerseits die chilenische Rechtsauffassung grundsätzlich bestätigte, andererseits jedoch Peru eine erweiterte Zone im Pazifik zugestand (Novak/García-Corrochano 2014; Wehner 2014).

Angesichts der – auch nach dem Urteil von Den Haag – anhaltenden wechselseitigen Animositäten und immer wieder aufflammenden Vorurteilen gerät manchmal in Vergessenheit, dass sich die bilateralen Beziehungen seit den 1990er Jahren aufgrund veränderter Rahmenbedingungen stark verdichtet haben. Peru erfuhr eine rasche wirtschaftliche Öffnung und Modernisierung und konnte ab 2001 das autokratische Erbe des Fujimori-Regimes hinter sich lassen. Chile kehrte nach dem Ende der Pinochet-Diktatur 1990 zur Demokratie zurück, setzte aber weiterhin auf das von der Diktatur geerbte neoliberale Entwicklungsmodell. Insofern weisen die Entwicklungsmodelle und die damit verbundenen Strategien der internationalen Einbindung beider Länder seit den 1990er Jahren weitreichende Übereinstimmungen auf. Peru und Chile vertreten ähnliche Positionen bei den Verhandlungen in globalen Wirtschaftsforen und sind gleichermaßen an Freihandelsabkommen sowie an einer Intensivierung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit dem asiatisch-pazifischen Raum interessiert. Jeweils 3,2 % der peruanischen Importe und Exporte entfielen 2015 auf Chile (siehe Tabelle 1). Fast 10 % der ausländischen Direktinvestitionen in Peru stammen aus dem südlichen Nachbarland. Umgekehrt leben und arbeiten weit mehr als 100.000 Menschen peruanischer Abstammung in Chile, was das Thema Migration zu einem wichtigen Aspekt der bilateralen Agenda macht (García-Corrochano 2012). Beide Länder gehören der 2011 gegründeten Pazifikallianz an, was den entwicklungsstrategischen

Gemeinsamkeiten zusätzlich Ausdruck verleiht und in Zukunft zu einer weiteren Verdichtung der Zusammenarbeit führen dürfte (s.u.).

3.3 Die Beziehungen mit Brasilien

Mit einer Länge von mehr als 2.800 km verfügen Peru und Brasilien nicht nur über eine sehr ausgedehnte gemeinsame Grenze, auf die beiden Nachbarländer entfällt auch ein großer Teil des für Südamerika strategisch wichtigen und für die gesamte Welt als Biodiversitätsreservoir bedeutenden Amazonasraums. Anders als mit Ecuador und Chile bestanden mit Brasilien bereits seit der Unterzeichnung eines entsprechenden Vertrags im Jahr 1909 keine offenen Grenzfragen mehr. Beide Länder zeigten jedoch bis weit ins 20. Jahrhundert wenig Interesse an einer Intensivierung der bilateralen Zusammenarbeit. Die Gebirgskette der Anden und der Amazonasregenwald erwiesen sich eher als trennende denn als verbindende Elemente, zumal sich die wirtschaftlichen und demographischen Zentren im einen Fall an der Pazifikküste (Peru), im anderen Fall an der Atlantikküste (Brasilien) befanden. Erst ab der zweiten Hälfte der 1970er Jahre verstärkte sich die bilaterale Kooperation im Amazonasraum, 1978 gehörten beide Länder zu den Unterzeichnern des Amazonaspakts (*Tratado de Cooperación Amazónica*). Doch obwohl sich in den Folgejahren die wechselseitige Besuchsdiplomatie intensivierte, kam es erst unter der Regierung von Präsident Toledo zu einer spürbaren Aufwertung der Zusammenarbeit (de Zela 2012).

Im August 2003 formalisierten die beiden Länder eine strategische Allianz, zu deren zentralen Zielsetzungen ein Ausbau der physischen und wirtschaftlichen Integration sowie der wissenschaftlichen und technologischen Zusammenarbeit, eine Intensivierung und Diversifizierung der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen sowie ein weiterer Ausbau der Kooperation zur Überwachung des Amazonasraums gehörten. Brasilien gewährte Peru Zugang zum *Sistema de Vigilância da Amazônia* (SIVAM) und stellte eine vollständige Integration Perus in das System in Aussicht. Die Einladung dazu von brasilianischer Seite hatte seit vielen Jahren bestanden, erst jetzt konnte sich Peru jedoch dazu durchringen, sich auf eine derart enge Zusammenarbeit mit der Regionalmacht Brasilien einzulassen.

Die von der Regierung Toledo initiierte strategische Allianz vertiefte sich während der zweiten Regierungszeit von Alan García ab 2006. Eine Vielzahl von wechselseitigen Besuchen auf höchster politischer Ebene

mündete 2008 in die Institutionalisierung eines bilateralen Konsultations- und Kooperationsmechanismus zwischen den Außen- und Verteidigungsministerien der beiden Länder. Zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Amazonasraum wurden verschiedene Mechanismen etabliert, die dazu beitragen sollen, die Lebensbedingungen der Bevölkerungen in den Grenzgebieten zu verbessern, Grundlagen für eine integrierte Entwicklung der Grenzräume zu schaffen und diese Räume besser mit den nationalen Wirtschaftsräumen der beiden Länder zu verknüpfen. Ein Rahmenabkommen zur Etablierung einer integrierten Grenzzone soll eine Kultur des Friedens und der Integration und eine zukunftsfähige Entwicklung fördern. Der bilaterale Handel nahm seit Beginn der strategischen Allianz beträchtlich zu, allerdings erhöhte sich auch das peruanische Handelsbilanzdefizit gegenüber Brasilien (siehe Tabelle 1). Der Anteil der brasilianischen Investitionen an den gesamten ausländischen Direktinvestitionen blieb mit knapp 5 % (2015) noch hinter den Erwartungen zurück.

Novak/Namihas gelangen in ihrer Studie zur Geschichte der bilateralen Beziehungen zwischen Peru und Brasilien zu der Schlussfolgerung, dass die strategische Allianz angesichts der Intensivierung und Diversifizierung der Zusammenarbeit unter den Regierungen Toledo und García als eine Staatspolitik beider Länder bezeichnet werden könne, die unabhängig von Regierungswechseln zu einer Konstante der Kooperation geworden sei (Novak/Namihas 2012: 187). Aufgrund des strategischen Gewichts Brasiliens komme den mit den bilateralen Beziehungen verbundenen Möglichkeiten aus peruanischer Sicht eine besondere Bedeutung zu, allerdings bestehe die Notwendigkeit, die physische Integration zwischen den beiden Ländern weiter zu intensivieren. Für ausbaufähig erachten die Autoren nicht zuletzt die Zusammenarbeit im Tourismus sowie die Integration im Energiesektor (Novak/Namihas 2012: 209). Auch de Zela (2012: 36-40) zieht eine positive Bilanz der Entwicklung der bilateralen Beziehungen seit Mitte der 1970er Jahre, er hält jedoch mehr politischen Nachdruck bei der Implementierung der bestehenden Abkommen für notwendig. Zudem müssten nichtstaatliche Akteure sowie lokale und regionale Regierungen der beiden Länder stärker in die Zusammenarbeit einbezogen werden.

3.4 Die Beziehungen mit Kolumbien

Die über weite Phasen der Geschichte eher durch wechselseitiges Desinteresse und gelegentliche Konflikte charakterisierten bilateralen Beziehun-

gen zwischen Peru und Kolumbien haben sich seit Mitte der 1980er Jahre deutlich intensiviert und diversifiziert. In großen Teilen übereinstimmende Entwicklungsmodelle und Strategien der internationalen Einbindung ermöglichten in relativ kurzer Zeit Fortschritte bei der Vertiefung der Zusammenarbeit. Ein wichtiges Thema der Beziehungen ergibt sich aus der Tatsache, dass der größte Teil des gemeinsamen Grenzraums in der Amazonas-Tiefebene liegt. Die Zusammenarbeit wird allerdings dadurch erschwert, dass die Grenzgebiete unterschiedlich stark besiedelt und zum Teil schwer zugänglich sind. So ist das Gebiet um den Fluss Putumayo auf kolumbianischer Seite gut über Straßen erreichbar, auf peruanischer Seite dagegen nur schwer zugänglich. Den auf kolumbianischer Seite entstandenen Bevölkerungszentren und wirtschaftlichen Aktivitäten stehen auf peruanischer Seite isoliert lebende indigene Gemeinschaften gegenüber. Umgekehrt ist die peruanische Präsenz im Grenzraum rechtsseitig des Amazonas deutlich stärker als auf kolumbianischer Seite. Seit den 1990er Jahren wurden verschiedene Entwicklungspläne und Konsultationsmechanismen zur Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und zur Förderung der integrativen Entwicklung in den Grenzräumen geschaffen. Zudem besteht bereits seit 1994 ein bilateraler Konsultationsmechanismus der Außen- und Verteidigungsminister. Er dient der Beratung von außen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Themen, die für beide Länder von vitaler Bedeutung sind (Novak/Namihás 2011).

Die größte Aufmerksamkeit der bilateralen Zusammenarbeit in den Grenzräumen gilt der Bekämpfung des Drogenhandels, der für beide Länder eine sicherheitspolitische Herausforderung ist. Sowohl in Peru als auch in Kolumbien gibt es in den Grenzgebieten illegale Anbauflächen von Koka, die sich in den 1990er Jahren angesichts einer effizienten Verbotspolitik in Peru zunächst stärker nach Kolumbien verlagerten (Balloneffekt). Im vergangenen Jahrzehnt reduzierten sich dagegen die Anbauflächen in Kolumbien und erhöhten sich erneut in Peru. Eine 2007 geschaffene Binationale Kommission für Grenzsicherheit hat die Aufgabe, die Sicherheitslage im gemeinsamen Grenzraum zu überwachen und gemeinsame Maßnahmen zu koordinieren. Sie wird ergänzt durch Gesprächsrunden und Arbeitsgruppen zwischen hochrangigen Militärs beider Länder (Namihás 2012: 55-61).

Auch als Handelspartner hat Kolumbien für Peru in den vergangenen zwei Jahrzehnten an Bedeutung gewonnen. Im vergangenen Jahrzehnt wuchs der bilaterale Handel Jahr für Jahr in zweistelliger Höhe, seit 2011

stagnierte er allerdings (siehe Tabelle 1). Der kolumbianische Markt ist für Peru auch deshalb interessant, weil fast 90 % der Exporte nach Kolumbien nichttraditionelle Güter, insbesondere chemische und metallurgische Produkte sind. Die Importe aus Kolumbien setzen sich vor allem aus Erdöl, chemischen Produkten sowie Lebensmitteln und Getränken zusammen. Die bilaterale Handelsbilanz ist für Peru seit langem defizitär (MINCETUR 2015).

3.5 Die Beziehungen mit Bolivien

Trotz historischer Gemeinsamkeiten, ähnlicher wirtschaftlicher, sozialer und sicherheitspolitischer Herausforderungen und der Mitgliedschaft beider Staaten in der Andengemeinschaft hat sich die Zusammenarbeit zwischen den Nachbarländern Peru und Bolivien auch in jüngerer Zeit nicht ähnlich dynamisch entwickelt wie die Beziehungen zwischen Peru und seinen anderen Nachbarn. Die bolivianische Forderung nach einem souveränen Zugang zum Pazifik richtet sich zwar in erster Linie an Chile, sie wirkt sich aber auch auf die Beziehungen zwischen Peru und Bolivien aus, denn entsprechend des Vertrags von Lima von 1929 müsste Peru im Falle von territorialen Zugeständnissen Chiles an Bolivien, die einstmals peruanisches Territorium betreffen, zunächst seine Zustimmung erteilen. Ein 1992 zwischen Peru und Bolivien unterzeichnetes Abkommen, das Bolivien einen Zugang zum Pazifik über peruanisches Territorium garantieren sollte und Peru im Gegenzug entsprechende Konditionen für das am Paraguayfluss gelegene Puerto Suárez in Aussicht stellte, wurde nicht wie vorgesehen implementiert (St John 1999: 220). Auch ein 2004 unterzeichneter bilateraler Vertrag über Integration und Wirtschaftliche Zusammenarbeit führte nicht zu der erhofften Intensivierung der Beziehungen.

Die erwähnten Abkommen wurden zu einer Zeit geschlossen, als die beiden Länder ähnliche Wirtschafts- und Handelspolitiken betrieben. In dieser Phase erfolgte auch eine Institutionalisierung bilateraler Dialogmechanismen auf verschiedenen Ebenen. Gleichwohl haben sich die Beziehungen zwischen den beiden Nachbarländern seit dem Amtsantritt des bolivianischen Präsidenten Evo Morales 2006 deutlich abgekühlt. Während Peru auf eine liberale Wirtschafts- und Handelspolitik und enge Kooperation mit den USA setzt, trat Bolivien der durch den inzwischen verstorbenen venezolanischen Staatspräsidenten Hugo Chávez initiierten ALBA (*Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América*, Bolivaria-

nische Allianz für die Völker unseres Amerika) bei, deren Mitgliedsländer den kapitalistischen Weltmarkt, die internationale Rolle der USA und die neoliberale Globalisierung sehr kritisch sehen und dem Staat eine zentrale Rolle bei der Gestaltung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen einräumen. Auch im Hinblick auf die Bekämpfung der Drogenökonomie stehen beide Länder für unterschiedliche Konzepte. Bolivien verteidigt den – kontrollierten – Anbau von Koka als einer traditionellen Kulturpflanze, während Peru eng mit den US-amerikanischen Drogenbekämpfungsbehörden zusammenarbeitet.

Die ideologischen Gräben zwischen den Regierungen der beiden Länder setzten einer Intensivierung der Zusammenarbeit enge Grenzen. Wenn es trotz verschiedener verbaler Auseinandersetzungen gelungen ist, eine Eskalation bilateraler Konflikte zu verhindern und den Gesprächsfaden nicht ganz abreißen zu lassen, so dürfte dies auch den in den 1990er Jahren institutionalisierten Dialogmechanismen zwischen den Regierungen der beiden Länder zu verdanken sein (García-Corrochano 2012; Novak/Namihas 2013).

3.6 Die Haltung gegenüber den regionalen Kooperations- und Integrationsprozessen

Die regionale Zusammenarbeit in Süd- und Lateinamerika zeichnete sich seit Beginn des 21. Jahrhunderts durch sehr dynamische Entwicklungen aus. Neben älteren Organisationen wie der bereits 1960 gegründeten regionalen Freihandelsorganisation *Asociación Latinoamericana de Libre Comercio* (ALALC; 1980 umbenannt in *Asociación Latinoamericana de Integración*, ALADI) und subregionalen Organisationen wie der 1969 gegründeten CAN (*Comunidad Andina de Naciones*, Andengemeinschaft; früher: Andenpakt) entstanden mit der ALBA (gegründet 2004), der UNASUR (*Unión de Naciones Sudamericanas*, Union Südamerikanischer Nationen, gegründet 2008), der CELAC (*Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*, Gemeinschaft Lateinamerikanischer und Karibischer Staaten, gegründet 2011) und der AP (*Alianza del Pacífico*, Pazifikallianz, gegründet 2012) innerhalb von weniger als zehn Jahren vier neue Regionalorganisationen. Diese organisatorische Vielfalt ist aber auch Ausdruck der ideologischen und entwicklungsstrategischen Divergenzen, die das heutige Lateinamerika auszeichnen. Die vier genannten Organisationen weisen jeweils sehr

unterschiedliche Zielsetzungen auf und bezeichnenderweise ist kein einziges lateinamerikanisches Land in allen Organisationen vertreten.

Peru ist Mitglied von ALADI, CAN, UNASUR, CELAC und AP. Zudem zeigten die peruanischen Regierungen großes Interesse an der von den USA 1994 vorgeschlagenen gesamtamerikanischen Freihandelszone ALCA (*Área de Libre Comercio de las Américas*), die jedoch aufgrund nicht zu überbrückender Interessenunterschiede letztlich nicht realisiert wurde. Seit dem Scheitern der Verhandlungen Ende 2005 setzten handelsliberal orientierte Länder wie Peru, Chile und Mexiko noch stärker als zuvor auf den Abschluss bilateraler Freihandelsabkommen. Die Haltung Perus gegenüber den regionalen Kooperations- und Integrationsprozessen kann zu einem großen Teil durch die entwicklungsstrategische Orientierung des Landes erklärt werden. Die CAN ist angesichts der entwicklungsstrategischen Divergenzen zwischen ihren Mitgliedsländern gegenwärtig keine Plattform für eine Vertiefung der wirtschaftlichen Integration, gleichwohl bleibt sie für den peruanischen Außenhandel von nicht zu unterschätzender Bedeutung, da Bolivien, Ecuador und Kolumbien wichtige Märkte für Produkte mit höherer Wertschöpfung sind. Eine Mitgliedschaft in der ALBA, die als Antithese zum ALCA-Projekt der USA entstand und die für grundlegende Kritik an den USA, am traditionellen lateinamerikanischen Regionalismus sowie an der kapitalistischen Globalisierung insgesamt steht, wäre für die handelsliberal orientierten peruanischen Regierungen seit 1990 nicht in Frage gekommen. Ganz anders sieht dies mit der 2012 gegründeten AP aus. Sie steht für einen offenen Regionalismus, d.h. für eine liberale und wettbewerbsorientierte Integration in die Weltwirtschaft. Die vier Mitgliedsländer Peru, Chile, Mexiko und Kolumbien weisen sehr ähnliche Strategien der internationalen Einbindung auf und waren schon vor Gründung der AP durch bilaterale Freihandelsabkommen untereinander vernetzt. Sie betrachten die AP als ein Instrument zur Vereinfachung und Harmonisierung untereinander existierender Handelsregeln und als Plattform einer gemeinsamen Projektion gegenüber dem Rest der Welt, vor allem aber gegenüber dem pazifischen Asien.

Die Etablierung der UNASUR verfolgte Peru zunächst mit Interesse. Erst recht galt dies für die Vorgängerorganisation CSN (*Comunidad Sudamericana de Naciones*, Gemeinschaft Südamerikanischer Nationen), die 2004 im peruanischen Cuzco entstanden war. Peru erwartete von der vor allem von Brasilien vorangetriebenen CSN/UNASUR einen Beitrag zur wirtschaftlichen Integration Südamerikas, aber je mehr wirtschaftliche Aspekte gegenüber

politischen Überlegungen an Bedeutung einbüßten, desto mehr sank das Interesse an dieser Organisation. Teilbereiche wie die zunächst separat konzipierte und später in die UNASUR integrierte Infrastrukturinitiative IIRSA sind für Peru interessant, aber gegenüber globalisierungskritischen Initiativen wie der Gründung einer Bank des Südens (*Banco del Sur*) hält sich das Land stark zurück (Toche 2013: 199). In der CELAC ist Peru wie alle anderen lateinamerikanischen Länder vertreten, allerdings hat sich die Zusammenarbeit in diesem Rahmen bislang vor allem auf symbolische Politik und allgemeine Deklaration beschränkt. Insofern ist die Pazifikallianz zum gegenwärtigen Zeitpunkt aus peruanischer Perspektive diejenige Regionalorganisation, der eindeutig Priorität eingeräumt wird.

4. Die Beziehungen mit den USA, mit dem pazifischen Asien und mit der Europäischen Union

Die Beziehungen mit den USA, die vor allem in der Zeit der Militärregierungen (1968-1980) und während der ersten Regierungszeit von Präsident Alan García (1980-1985) sehr konfliktträchtig gewesen waren, entwickelten sich seit den 1990er Jahren zunehmend kooperativ. Die USA unterstützten den von Präsident Fujimori eingeschlagenen orthodox-liberalen Wirtschaftskurs und auch im Hinblick auf die Drogen- und Terrorismusbekämpfung entwickelten sich zwischen den Regierungen der beiden Länder wachsende Übereinstimmungen. Die bilateralen Wirtschafts- und Handelsbeziehungen erlebten einen Aufschwung, Peru wurde von den USA wieder als ein in der Drogenbekämpfung kooperierendes Land "zertifiziert" und kam in den Genuss präferenzeller Zugangsbedingungen zum US-Markt. Washington begrüßte auch die Bemühungen der Regierung Fujimori um eine Überwindung der bilateralen Konflikte mit Ecuador und Chile. Angesichts des wachsenden internationalen Drucks auf Peru wegen der autoritären Entwicklungen ab 1992 und der massiven Menschenrechtsverletzungen im Zuge der Terrorismusbekämpfung wurden allerdings auch in den USA kritische Stimmen laut und es kam zu Spannungen im bilateralen Verhältnis.

Diese Irritationen fanden mit der Rückkehr zu einer demokratisch gewählten Regierung unter Alejandro Toledo ein Ende. Da die Regierung Toledo den unter Fujimori eingeschlagenen entwicklungsstrategischen Kurs fortsetzte und auch in der Drogenbekämpfung weiterhin auf eine

enge Zusammenarbeit mit den USA setzte, nahmen die bilateralen Beziehungen einen Aufschwung, der sich dann unter Toledos Nachfolger García fortsetzte. Anders als während seiner ersten Regierungszeit propagierte García jetzt keinen anti-imperialistischen Distanzierungskurs mehr, sondern eine größtmögliche Annäherung an die USA. Gerade angesichts der zunehmend kritischen Haltung vieler anderer lateinamerikanischer Länder gegenüber den USA wurde diese Politik Garcías, dem eine Rolle Perus als "strategischer Partner" der Weltmacht in Lateinamerika vorschwebte, von Washington begrüßt und honoriert. 2006 schlossen die beiden Länder ein bilaterales Freihandelsabkommen ab, das nach längeren Diskussionen im US-Kongress schließlich ratifiziert wurde und 2009 in Kraft trat (Clayton 1999; Clayton/Masterson 2012; McClintock/Vallas 2010; Ramacciotti/Méndez 2012; Taft-Morales 2013).

Auch unter Präsident Ollanta Humala, der – entgegen früherer Äußerungen und anders als noch im Wahlkampf angekündigt – in allen zentralen außenpolitischen und außenwirtschaftlichen Punkten den Kurs seiner beiden Vorgänger fortsetzte, blieben die Beziehungen mit den USA freundschaftlich und kooperativ. Auch wenn die USA seit 2011 hinter China an die zweite Stelle als wichtigster Exportmarkt für peruanische Produkte rückten (seit 2014 war dies auch bei den Importen der Fall; siehe Tabelle 1), so bleibt Washington doch der wichtigste außenpolitische Partner Perus.

Das Interesse Perus am asiatisch-pazifischen Raum ist, abgesehen von vereinzelten historischen Kontakten, jüngerer Datums. Unter den lateinamerikanischen Ländern gehörte Peru allerdings zu denjenigen, die sich schon seit den späten 1980er Jahren um eine Intensivierung der Kontakte bemühten. Die Beziehungen mit Asien sind im Wesentlichen wirtschaftlicher Natur, wobei Peru neben bilateralen Handelsbeziehungen und dem Bemühen um Direktinvestitionen von Anfang an auch auf eine Mitarbeit in asiatisch-pazifischen Netzwerken setzte. Bereits 1990 wurde das Land in die Wirtschaftsforen *Pacific Economic Cooperation Council* (PECC) und *Pacific Basin Economic Council* (PBEC) aufgenommen, 1998 folgte die Aufnahme in die Asiatisch-Pazifische Wirtschaftsgemeinschaft APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation*) (González Vigil 2012: 209-210). Schon zehn Jahre später avancierte Peru selbst zum Gastgeber eines APEC-Gipfeltreffens. Es fand 2008 in Lima statt und war nicht nur ein großer Erfolg der peruanischen Diplomatie, sondern bot dem Land auch eine hervorragende Möglichkeit, um sich den asiatisch-pazifischen Handelspartnern als

aufstrebende Volkswirtschaft zu präsentieren. Überhaupt dient die Mitgliedschaft in den diversen asiatisch-pazifischen Foren nicht zuletzt der Netzwerkbildung zur Vorbereitung von bi- und multilateralen Freihandelsabkommen (Jacob 2010). Peru verfügt über bilaterale Freihandelsabkommen mit China, Japan, Südkorea, Singapur und Thailand, zudem gehört es zu den Unterzeichnern des 2016 abgeschlossenen Trans-Pazifischen Partnerschaftsabkommens TPP (*Trans-Pacific Partnership*).

Das Handelsvolumen mit dem asiatisch-pazifischen Raum ist seit den 1990er Jahren exorbitant gewachsen. Mit einem Anteil von 22,1 % an den peruanischen Exporten (2015) und 22,8 % an den Importen (2015) ist China seit einigen Jahren Perus wichtigster Handelspartner. Insgesamt entfallen auf den Handel mit der Region fast 30 % der peruanischen Importe und Exporte (Tabelle 1). Ein Wermutstropfen besteht allerdings in der Tatsache, dass die Exporte nach Asien fast ausschließlich aus Rohstoffen bestehen und nur wenig Anreize für den intra-industriellen Handel produzieren (Berríos 2005; Ferreyros 2012; González Vigil 2012).

Die Beziehungen zwischen Peru und der Europäischen Union (EU) basieren zum einen auf den zwischen der EU und der CAN abgeschlossenen Rahmenabkommen über wechselseitige Zusammenarbeit (1993), politischen Dialog (1996) und Entwicklungszusammenarbeit (2003). Zum anderen existiert seit 2009 ein bilateraler Konsultationsmechanismus zwischen Peru und der Europäischen Kommission (Valdez 2012). Im März 2016 unterzeichneten die EU und Peru ein Abkommen, das peruanischen Staatsbürgern eine visafreie Einreise für 90 Tage in 30 Länder des Schengen-Raums ermöglicht. 2012 wurde ein Handelsabkommen unterzeichnet, das im März 2013 in Kraft trat.³ Neben erleichterten Marktzugangsbedingungen enthält das Abkommen auch Bestimmungen zu den Themen Menschenrechtsschutz, Rechtsstaatlichkeit, Arbeiterrechte und Umweltschutz. Zivilgesellschaftliche Organisationen sollen in das Monitoring der eingegangenen Verpflichtungen eingebunden werden. Auch wenn es wegen der entwicklungsstrategischen Divergenzen innerhalb der CAN nicht möglich war, ein Abkommen zwischen CAN und EU auszuhandeln, weswegen schließlich Peru und Kolumbien jeweils separate Verträge mit der EU unterzeichneten, so betonen diese Abkommen doch das Ziel, mittel- und langfristig die regionale Integration im Andenraum auszubauen.

3 <http://eeas.europa.eu/delegations/peru/eu_peru/political_relations/index_en.htm> (15.06.2016).

en und ein Abkommen zwischen der EU und allen Mitgliedsländern der CAN zu unterzeichnen.

Die peruanischen Exporte in die EU beliefen sich im Jahr 2014 auf 4,9 Mrd. Euro, ein deutlicher Rückgang gegenüber den 2012 verzeichneten 6,3 Mrd. Die Importe aus der EU machten 2014 3,2 Mrd. Euro aus, etwas weniger als 2012 (3,5 Mrd.). Der Handelsbilanzüberschuss reduzierte sich aus peruanischer Perspektive von 2,9 Mrd. auf 1,7 Mrd. Euro. Bei den ausländischen Direktinvestitionen in Peru stehen europäische Länder wie Spanien, Großbritannien und die Niederlande an der Spitze (GTAI 2015).

5. Schlussbemerkungen – Die “Große Transformation” findet nicht statt

Kapitel 8 des 2010 vorgelegten Regierungsplans des späteren Präsidenten Ollanta Humala widmete sich den internationalen Beziehungen des Landes und war überschrieben mit “Andine und lateinamerikanische Integration und souveräne Einbindung in die internationale Gemeinschaft”. Die dort zu findenden Formulierungen ließen für den Fall eines Wahlsieges von Humala einen klaren außenpolitischen Kurswechsel erwarten. Angekündigt wurde unter anderem, auf eine Stärkung der CAN und der UNASUR hinzuarbeiten, eine Andine Energiegemeinschaft als ersten Schritt hin zu einer subregionalen petrochemischen Industrie zu gründen, eine Südamerikanische Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit zu schaffen, die Eliminierung des Interamerikanischen Beistandspakts vorzuschlagen, da es sich dabei um ein anachronistisches Überbleibsel aus der Zeit des Kalten Krieges handele, eine umfassende Reform der Organisation Amerikanischer Staaten auf die Agenda zu setzen und in den bilateralen Beziehungen mit den USA auf einen Abbau der wirtschaftlichen Asymmetrien hinzuarbeiten (Gana Perú 2010: 193-197). Auch wenn sich Humala im Wahlkampf 2010 sehr viel gemäßigter präsentierte als fünf Jahre zuvor, so rechneten doch viele Beobachter damit, dass seine Außenpolitik Peru in das ALBA-Lager um die Präsidenten Hugo Chávez (Venezuela), Evo Morales (Bolivien) und Rafael Correa (Ecuador) führen würde (Bizzozero 2011).

Schon nach kurzer Zeit wurde jedoch klar, dass die angekündigte “Große Transformation” nicht stattfinden sollte, weder innen- noch außenpolitisch. Peru trat unter Humala nicht der ALBA bei, sondern führ-

te den Kurs der vergangenen zwei Jahrzehnte fort. Die Prioritäten galten weiterhin der Integration in den Welthandel, der Präsenz in internationalen Wirtschaftsforen, der Vertiefung der Bindungen mit den USA, dem pazifischen Asien und der EU sowie der Fortführung des Projekts der Pazifikallianz. Demgegenüber verzichtete die peruanische Regierung auf eine aktivere Rolle in der CAN oder der UNASUR. Symptomatisch für diese Entwicklungen war der Rücktritt von Außenminister Rafael Roncagliolo im Mai 2013, der als klarer Befürworter einer proaktiveren Rolle Perus im Rahmen der lateinamerikanischen Integrationsprozesse und eines noch stärkeren Zugehens auf die Nachbarländer galt. Offiziell wurden gesundheitliche Gründe für den Rücktritt angegeben, der aber auch als Beleg dafür interpretiert wurde, dass letztlich die konservativen Kräfte der Beharrung innerhalb der Regierung die Oberhand behielten (Toche 2012 und 2013; Vidarte Arévalo 2013).

Zusammenfassend können somit im Hinblick auf die Entwicklung der peruanischen Außen- und Außenwirtschaftspolitik seit Beginn des 21. Jahrhunderts folgende zentrale Elemente festgehalten werden:

1. Die Außenpolitiken der Regierungen Toledo, García und Humala wiesen in zentralen Aspekten weitreichende Übereinstimmungen auf.
2. Der in den 1990er Jahren unter Fujimori begonnene Prozess der Öffnung Perus gegenüber dem Weltmarkt wurde unter seinen Nachfolgern nicht nur fortgesetzt, sondern weiter vertieft. Die liberale Außenhandelspolitik spielt eine zentrale Rolle für die gesamte internationale Einbindung des Landes. Dazu trugen zum einen institutionelle Reformen wie die Schaffung des MINCETUR bei, zum anderen die Institutionalisierung des präferenziellen Zugangs zu wichtigen Außenhandelsmärkten durch bilaterale Freihandelsabkommen.
3. Im Hinblick auf die regionale Zusammenarbeit in Lateinamerika setzt Peru seit 2011 prioritär auf die Pazifikallianz, da sich in ihr diejenigen Länder zusammengefunden haben, die aufgrund ihrer entwicklungsstrategischen Übereinstimmungen am ehesten dazu in der Lage sind, gemeinsame Handlungsoptionen zu entwickeln. Demgegenüber spielen CAN, CELAC und UNASUR für Peru gegenwärtig nur eine untergeordnete Rolle, da sie aufgrund der entwicklungsstrategischen Divergenzen zwischen den Mitgliedsländern nur sehr bedingt dazu geeignet sind, den außenpolitischen und vor allem den außenwirtschaftlichen Prioritäten Perus zusätzlichen Rückhalt zu verschaffen.

4. Seit den 1990er Jahren ist es gelungen, sowohl die historisch belasteten Beziehungen mit Chile und Ecuador als auch die lange Zeit wenig relevanten Beziehungen mit Brasilien und Kolumbien auf neue Grundlagen zu stellen. Dies ging einher mit einer Institutionalisierung bilateraler Dialog- und Konsultationsmechanismen und führte zu einer deutlichen Zunahme der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sowie der zwischenstaatlichen Handels- und Investitionstätigkeit.
5. Auch in den bilateralen Beziehungen mit wichtigen extraregionalen Partnern wie den USA, dem pazifischen Asien und der Europäischen Union setzt Peru auf einen pragmatischen Kurs, der existierende Asymmetrien nicht offen hinterfragt, sondern auf eine weitere Vertiefung der Handels- und Investitionsbeziehungen hinarbeitet.

Literaturverzeichnis

- BERRÍOS, Rubén (2003): "Peru: Managing Foreign Policy Amid Political and Economic Crisis". In: Mora, Frank O./Hey, Jeanne A. K. (Hg.): *Latin American and Caribbean Foreign Policy*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, S. 206-227.
- (2005): "Peru and Pacific Asia". In: Faust, Jörg/Mols, Manfred/Kim, Won-Ho (Hg.): *Latin America and East Asia - Attempts at Diversification. New Patterns of Power, Interest and Cooperation*. Münster: LIT, S. 113-127.
- BIZZOZERO, Lincoln (2011): "Las manifestaciones de Ollanta Humala y la política internacional de Perú". In: *Revista Digital Vadenuevo* 3 (34), <<https://www.vadenuevo.com.uy/index.php/the-news/2438-34vadenuevo05>>.
- CLAYTON, Lawrence (1999): *Peru and the United States: The Condor and the Eagle*. Athens: University of Georgia Press.
- CLAYTON, Lawrence/MASTERSON, Daniel M. (2012): "U.S. Relations with Peru". In: Leonard, Thomas M. (Hg.): *Encyclopedia of U.S.-Latin American Relations*. Los Angeles: Sage, S. 741-746.
- DONOSO, Claudia (Hg.) (2009): *Ecuador-Perú. Evaluación de una década de paz y desarrollo*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- FERREYROS, Eduardo (2012): "Relaciones comerciales entre Perú y Asia". In: *Agenda Internacional* XIX (30), S. 95-118.
- GANÁ PERÚ (2010): *La Gran Transformación. Plan de Gobierno 2011-2016*. o.O.
- GARCÍA, Jaime (2012): "La política de comercio exterior y de desarrollo del Perú (1950-2011)". In: IDEI 2012, S. 423-453.
- GARCÍA-CORROCHANO MOYANO, Luis (2012): "La política exterior del Perú respecto de Bolivia y Chile (1992-2012)". In: IDEI 2012, S. 75-94.

- GONZÁLEZ VIGIL, Fernando (2012): "Relaciones de comercio e inversión del Perú con el Asia-Pacífico". In: IDEI 2012, S. 209-241.
- GERMANY TRADE AND INVEST (GTAI) (2015): *Wirtschaftsdaten kompakt: Peru* (November 2015). Bonn: GTAI.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES (IDEI) (Hg.) (2012): *Veinte años de política exterior peruana*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- JACOB, Olaf (2010): "Peru and Chile: The Challenge of Playing a Determinant Role in Multilateral Pacific Fora". In: Dosch, Jörn/Jacob, Olaf (Hg.): *Asia and Latin America. Political, economic and multilateral relations*. London/New York: Routledge, S. 139-154.
- MÄCKELMANN, Mathias/LINGENTHAL, Michael (2012): "Peru und Chile. Führt der Weg zu gutnachbarschaftlichen Beziehungen über Den Haag?". In: *KAS Auslandsinformationen* (3), S. 42-55.
- MAÚRTUA DE ROMAÑA, Óscar (1995): "Constitución y política exterior". In: *Agenda Internacional*, S. 15-27.
- MCCCLINTOCK, Cynthia/VALLAS, Fabián (2010): "The United States and Peru in the 2000s". In: Domínguez, Jorge I./Fernández de Castro, Rafael (Hg.): *Contemporary U.S.-Latin American Relations. Cooperation or Conflict in the 21st Century?* New York/London: Routledge, S. 197-217.
- MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO (MINCETUR) (2015): *Reporte de Comercio Bilateral Perú-Colombia*. Lima: MINCETUR.
- NAMIHAS, Sandra (2012): "La construcción de una asociación estratégica y un desarrollo fronterizo entre el Perú y Colombia". In: IDEI 2012, S. 53-74.
- NOVAK, Fabián/GARCÍA-CORROCHANO MOYANO, Luis (2014): "Presentación y análisis general del fallo de la Corte Internacional de Justicia de La Haya sobre el diferendo marítimo entre el Perú y Chile". In: *Agenda Internacional XXI* (32), S. 23-49.
- NOVAK, Fabián/NAMIHAS, Sandra (2010): *Perú - Ecuador: una experiencia exitosa de paz y buena vecindad*. Lima: Konrad-Adenauer-Stiftung/Instituto de Estudios Internacionales (IDEI).
- (2011): *Perú-Colombia: La construcción de una asociación estratégica y un desarrollo fronterizo*. Lima: Konrad-Adenauer-Stiftung/Instituto de Estudios Internacionales (IDEI).
- (2012): *Las relaciones entre el Perú y Brasil (1826-2012)*. Lima: Konrad-Adenauer-Stiftung/Instituto de Estudios Internacionales (IDEI).
- (2013): *Las relaciones entre el Perú y Bolivia (1826-2013)*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI).
- (2014): *Cooperación en seguridad entre el Perú y sus vecinos. Amenazas no tradicionales*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI).
- RAMACCIOTTI, Beatriz/MÉNDEZ, María (2012): "Las relaciones entre Perú y Estados Unidos: dos décadas de asociación convergente". In: IDEI 2012, S. 95-140.
- ST JOHN, Ronald Bruce (1999): *Foreign Policy of Peru*. Boulder/London: Lynne Rienner.
- (2011): "Ideology and Pragmatism in the Foreign Policy of Peru". In: Gardini, Gian Luca/Lambert, Peter (Hg.): *Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism*. New York: Palgrave Macmillan, S. 119-137.

- TAFT-MORALES, Maureen (2013): *Peru in Brief: Political and Economic Conditions and Relations with the United States*. Congressional Research Service. Washington, D.C. (CRS Report for Congress).
- TOCHE, Eduardo (2012): "De la expectativa a la frustración". In: Niño Guarniza, Catalina (Hg.): *Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2012*. Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung, S. 168-181.
- (2013): "Perú: un gobierno sin rumbos fijos". In: Niño Guarniza, Catalina (Hg.): *Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2013*. Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung, S. 197-208.
- TRAZEGNIES, Fernando de (2012): "Las relaciones entre Perú y Ecuador: caminando juntos". In: IDEI 2012, S. 43-51.
- VALDEZ, Jorge (2012): "Las relaciones del Perú con la Europa comunitaria". In: IDEI 2012, S. 161-174.
- VIDARTE ARÉVALO, Óscar (2013): "Dos años de una política exterior conservadora". In: *Ideele Revista* (231), <<http://revistaideele.com/ideele/revista/231>> (15.11.2015).
- WEHNER, Leslie (2014): "Internationale Rechtsprechung in Grenzkonflikten: der Fall Chile – Peru". In: *GIGA Focus Lateinamerika* 1/2014, urn:nbn:de:0168-ssoar-374490.
- ZELA, Hugo de (2012): "Las relaciones entre Perú y Brasil: la profundización de la alianza estratégica". In: IDEI 2012, S. 15-41.